

合统计报告；乡（镇）对划归自身的财政收入“看不见、摸不着”；在财力安排上是县拨多少，花多少，很难全面、及时、准确地掌握乡（镇）预算收支执行情况，严重削弱了乡（镇）预算管理和监督的职能。

（三）没有一级金库，乡（镇）财政预算执行中的资金调度只能采取“收支两条线”的办法，财政收支常年上交下拨，资金往返旅行，严重影响了财政资金的使用效益，也增加了银行的工作量。由此可见，建立乡（镇）一级国库，是完善和提高乡（镇）财政管理的必要条件，是乡（镇）财政建设必不可少的重要措施。

我国现有近6万个乡（镇）一级财政机构，由于各地经济发展不平衡，乡（镇）财政收支的范围有大有小，工作基础、管理水平差异也很大，而且银行农村基层网点分布不匀，基层税务机构又主要按经济区划设置。因此，建立乡（镇）一级国库的工作量很大，困难也很多，财政、银行、税务、人事等部门应协调配合共同努力。建立乡（镇）一级国库总的指导思想应当是，因地制宜，不搞一刀切。乡（镇）一级国库业务以解决“就地分帐”为主要目的，手续尽量简化。下面，就建立乡（镇）金库的几个主要问题谈谈我的初步构想。

第一，乡（镇）一级国库的设置形式，一般可采取下述三种基本形式。（一）由基层银行就地办理，这是一种主要形式。一般可委托农业银行基层营业所兼办，乡（镇）所在地没有农行营业所的，也可以委托条件较好的信用社代办，但由于多数信用社尚不具备代办国库业务的条件，所以不宜过多委托代办。

（二）由县支库代办乡（镇）国库业务，实行收支划分、留解定期反馈法。即县支库定期（如五天或一周）将属于乡（镇）的财政收入按财政体制划回乡（镇）财政。（三）委托基层税务所办理。工商税收是乡（镇）财政的主要收入来源，所以，税务所直接掌握各乡（镇）的预算收入执行情况。因此可委托基层税务所对所征收的工商税收按照财政体制进行分成留解，以解决“就地分帐”问题。

第二，乡（镇）一级国库的主要业务和核算方法。（一）乡（镇）一级国库只宜办理按财政体制划归为乡（镇）的固定收入和县乡两级分成收入的收纳、划分和报解业务，按隶属关系属于中央、省、地市级的各项收入仍按《国家金库条例》实施细则规定，由县支库以下的“经收处”办理。（二）乡（镇）一级国库的核算手续应尽量简便，预算收入可不搞明细帐，乡（镇）预算收入统计可以税务部门的报表为

主，以提高效率，利于建库工作的开展。

第三，现行银行借贷体制规定，财政性存款统一做为为人民银行的信贷资金，由其无息运用，但对主要承担乡（镇）国库业务的农业银行来说，其权责利没有统一，这在一定程度上影响了专业银行协同建立乡（镇）一级国库的积极性。建议将乡（镇）一级国库的财政性存款划归基层专业银行（经办国库业务的专业银行），作为其信贷资金的一个来源。另外，由于增加银行业务而增加的银行经费，乡（镇）财政可以补助一些，并采取措施，逐步纳入银行的正常经费统一核算。

第四，目前一些地区正在进行乡（镇）一级国库的试点工作，各地应在总结经验的基础上逐步扩大试点面。在建库过程中，各级领导和有关部门要加强对这一工作的指导，合理选点，建立健全各项规章制度，并深入基层调查，发现问题及时解决。

建立乡镇国库 完善乡镇财政

江苏沭阳县财政局 姜恒山

我县乡镇财政始建于1982年，几年来，乡镇财政在筹集资金、促进经济发展、组织经济建设等方面发挥了一定的作用。但是，由于没有乡镇国库，乡镇财政一直执行的是收支两条线的资金管理方法，即收入全额解缴县国库，支出由县国库下拨，以致影响资金的及时使用和周转，不利于生产建设和事业发展。我们认为，建立乡镇国库，是完善、巩固乡镇财政的需要，是乡镇财政包干配套的重要措施，也是适应商品经济发展的必然。1988年11月，我县首先在华冲、沐城、耿圩三个乡镇进行了建设乡镇国库的试点工作，在取得一定经验的基础上，于1989年1月在全县38个乡镇普遍建立了乡镇国库。通过实践证明建立乡镇国库有以下作用：

（一）加强基层政权建设，完善了乡镇一级财政体制，解决了过去只有一级财政而没有一级金库的缺陷。

(二) 调动了乡镇政府当家理财的积极性。建立基层国库后,收支挂钩使乡镇有了真正的财权和自主权,也调动了乡镇政府理财的积极性。过去,某些乡镇领导常为企业免税、减税说情,现在却在狠抓收入、控制支出上下了很大功夫。沐城、华冲、耿圩三个试点乡镇,1988年收入包干基数为271.9万元,年终实际完成306.15万元,增收了34.25万元。

(三) 减少财政上划下拨的资金往返环节,提高资金的利用率。过去,乡镇用钱要等县里拨款,从发生资金短缺到收到拨款一般要15天左右,影响了资金的及时供给,致使一些经费,如教师工资和抚恤救济费不能按时发放,群众意见较大。乡镇国库的建立,不仅解决了上述矛盾,而且使乡镇有了利用间隙资金,支持乡镇企业,发展商品生产,提高经济效益的便利条件。

(四) 保证了国家预算资金的完整和安全。过去乡镇财政征收的农业税、耕地占用税、农林特产税等都存入农行的营业所,由于没有国库,也没有严格的规章制度,对存款资金无约束力,乡镇政府资金紧缺时,便随意动用税款。乡镇基层金库建立后,按国库条例任何单位或个人无权擅自动用、挪用国库资金的规定,银行部门可以给予制约,这就从制度上保证了国家资金的完整和安全。

(五) 有利于组织财政收入和实行财政监督。过去,乡镇财政平时收入全部上解,支出由县财政下拨,年终再与县支库统一办理结算。这样,乡镇财政没有自主权,很难进行调节控制和实行监督,不仅造成收入上的漏洞,而且影响乡镇财政自身的收支平衡。乡镇国库的建立,完善了乡镇财政职能,促进了会计业务水平的提高,有利于实行财政监督。同时,乡镇国库建立后,还协调了财政、税务、金融部门的关系,各部门之间互相协作、互相制约、互相监督。

我县在建立乡镇国库的过程中取得了一些成绩,也发现了一些急待解决的问题。

(一) 有些主管部门报表不及时,份数不足,使财政、税务、国库各部门之间无法协调统一,难以及时汇总报省。现在看来,报表应由财政部门统一汇总,基层国库的业务应由人民银行指定专业银行办理,并制定统一的规章制度。

(二) 财政所、税务所与办理国库业务的营业所之间不能协调配合,报表上报县财政的时间不一致,数字不准确,给县财政进行汇总和上报带来困难。这表明,每月的报表三家应统一会办,以确保数字的准确和上报的及时。

(三) 退库权限要明确。目前退库权限没有下放到基层金库,所以,一些经税务机关批准的减、免税仍然由县金库办理退库,而乡镇国库,则以当月收入冲减退库额。这样不符合一级金库财务管理规定。因此,退库权也应下放到基层国库。

(四) 工商税入库上下级次不清楚,互相串目。县国库无法综合入帐和汇总上报。应统一划分,按系统进行管理。

当前乡财政 建设中 有待解决的 两个问题

蒋大鸣

我国乡镇一级财政自建立以来,不仅在组织乡镇预算内收入和安排预算内支出方面做出了贡献,而且在管理和监督乡镇预算外资金和自筹资金的收支中也起到了一定的作用。乡镇财政已经成为县财政的重要基础,成为国家财政的一个重要组成部分。从当前情况看,乡镇财政还须继续完善,只有把乡镇财政建设成完整的一级财政实体,才能适应深化农村经济改革的需要。目前乡镇财政建设有待解决以下两个问题。

第一,扩大乡镇财政的资金管理权限和管理范围,使乡镇财政成为真正的一级财政实体。

现在,相当多的乡镇财政还没有形成完整的一级财政实体,主要表现在资金管理权限小,管理范围太窄,乡镇财政自身财力太少。有些地区乡镇财政能够管理的资金,只有预算内资金和一小部分自有资金。大量的预算外资金和其他资金,尚未纳入乡镇财政统一管理和引导的轨道。许多资金通过乡镇的各类公司或其他经济组织,自由地流进流出,不受财经制度和财经纪律的约束,从而造成一些漏洞。比如许多乡镇